

Parlement francophone bruxellois
(Assemblée de la Commission communautaire française)



12 novembre 2020

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

PROJET DE DÉCRET

**accordant des pouvoirs spéciaux
au Collège de la Commission communautaire française
dans le cadre de la pandémie de Covid-19**

SOMMAIRE

1. Exposé des motifs	3
2. Commentaire des articles.....	4
3. Projet de décret	5
4. Annexe 1 : Avis du Conseil d'État	7
5. Annexe 2 : Avant-projet de décret	12

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent projet de décret a pour objet de permettre au Collège de la Commission communautaire française de réagir rapidement à la seconde vague de la pandémie de Covid-19. Dans ce cadre, le Collège doit être en mesure de pouvoir prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la lutte contre la seconde vague de la pandémie de Covid-19 et de ses conséquences.

En effet, nous ne constatons aujourd'hui aucune amélioration de la situation épidémiologique en Belgique depuis les mesures adoptées par l'arrêté ministériel de la ministre fédérale de l'Intérieur du 8 octobre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation de la Covid-19, nous assistons même à une véritable dégradation de cette situation.

Il faut agir afin de permettre à notre système de soins de santé de pouvoir poursuivre ses missions essentielles, notamment de soigner les citoyens y compris ceux non atteints de la Covid-19 et d'accueillir tous les patients dans les meilleures conditions possibles, que les écoles restent ouvertes, que l'économie puisse continuer à fonctionner et que la santé mentale des citoyens soit autant que possible préservée.

Les réunions du Comité de Concertation ont ainsi abouti au maintien de certaines mesures, à un durcissement de certaines d'entre elles ainsi qu'à l'adoption de nouvelles mesures. Récemment, le 18 octobre dernier, la ministre fédérale de l'Intérieur a adopté un nouvel arrêté ministériel imposant de nouvelles mesures pour lutter contre la propagation de la Covid-19. Un rapport d'évaluation de la situation épidémiologique du Risk Assessment Group du 21 octobre 2020 expose que, par rapport à la semaine précédente, le nombre de nouvelles infections à la Covid-19 a encore augmenté. Plus grave, ledit rapport démontre clairement que le taux de positivité (PR) a aussi augmenté dans toutes les provinces du Royaume, mais que les valeurs les plus élevées ont été observées en Région de Bruxelles-Capitale ainsi qu'en Région wallonne.

Au vu de l'évolution rapide et sérieuse de la situation épidémiologique, une réunion du Comité de

Concertation s'est encore tenue le 22 octobre 2020 et certaines mesures antérieures ont fait l'objet d'un durcissement au travers de l'adoption d'un nouvel arrêté de la ministre fédérale de l'Intérieur du 23 octobre.

Par ailleurs, suite notamment à une cellule de crise provinciale le 24 octobre 2020 avec les 19 bourgmestres de la Région de Bruxelles-Capitale, les chefs de zone de police et les représentants des disciplines de crise, le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, en sa qualité de gouverneur, a adopté des mesures complémentaires poursuivant l'objectif de diminuer les contacts sociaux. Soulignons qu'actuellement, en Région de Bruxelles-Capitale, lesdites mesures sont les plus restrictives du pays.

Force est de constater que tous ces éléments imposent aux pouvoirs publics de pouvoir réagir rapidement pour soutenir les différents secteurs de notre société et singulièrement les plus touchés. Etant donné la gravité de la situation, les entités bruxelloises entendent bien poursuivre et renforcer leurs actions en la matière. La rapidité avec laquelle évolue cette deuxième vague de la Covid-19 implique que le Collège puisse disposer des outils juridiques adéquats pour réagir et agir de façon optimale. Le Collège est bien conscient que le Parlement est en mesure de pouvoir poursuivre son travail et ce, même à distance le cas échéant. Par conséquent, à présent, il est nécessaire de considérer le recours aux pouvoirs spéciaux comme la voie juridique pertinente pour l'adoption des mesures les plus urgentes. Le Collège, soucieux du respect de la séparation des pouvoirs, tient à insister sur ce point en soumettant aujourd'hui ce projet de décret au Parlement.

Comme lors du premier octroi des pouvoirs spéciaux, la sollicitation des avis des instances obligatoires peut être éludée, à l'exception de l'avis du Conseil d'État. Si la demande d'avis est prescrite par une norme supérieure à l'ordonnance de pouvoirs spéciaux, cette formalité devra être accomplie puisqu'il n'est pas possible d'y déroger par la présente ordonnance.

Par ailleurs, l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord de la ministre-présidente en charge du Budget seront obligatoires dans le cadre de l'adoption de mesures de pouvoirs spéciaux.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Article 2

§ 1^{er}

Cette disposition autorise le Collège de la Commission communautaire française à prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences.

§ 4

La disposition autorise le Collège à passer outre certaines formalités consultatives préalables, mais le Collège accomplira ces formalités en l'urgence s'il l'estime nécessaire.

La disposition formulée à l'alinéa 1^{er} ne s'applique pas à l'avis du Conseil d'État ni à l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord de la ministre-présidente en charge du Budget (lorsque les mesures envisagées ont un impact budgétaire).

Article 3

L'avis du Conseil d'État n° 67.142 rendu le 27 mars 2020 sur la proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation

du coronavirus Covid-19 précise que : « La proposition prévoit la confirmation obligatoire de tous les arrêtés pris sur la base de la réglementation proposée, même lorsque cela ne s'avère pas strictement nécessaire d'un point de vue juridique. Ainsi, il est possible que le Roi prenne des mesures ou modifie des dispositions réglementaires qui relèvent déjà de sa compétence en vertu de la législation actuellement en vigueur, mais recherche malgré tout à cet effet un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de la proposition, par exemple parce que celles-ci vont de pair avec des mesures pour lesquelles il faut bel et bien recourir aux pouvoirs spéciaux ou parce que la loi de pouvoirs spéciaux lui permet de passer outre à certaines formalités. Par l'effet de la confirmation, toutes les dispositions fixées ou modifiées par un arrêté de pouvoirs spéciaux acquièrent force de loi. Par la suite, elles ne pourront plus être modifiées que par une loi formelle. Le Roi ne pourra plus les modifier d'autorité, même si une disposition légale spécifique l'habilite à prendre des mesures en la matière. Pour ce motif, le Conseil d'État, section de législation, a toujours déconseillé par le passé d'apporter des modifications à des arrêtés d'exécution ordinaires par la voie d'arrêtés de pouvoirs spéciaux. ». Dans ces conditions, il est précisé que les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Collège, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe également à cet effet.

Articles 4 et 5

Ces articles ne nécessitent pas de commentaire.

PROJET DE DÉCRET

accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de Covid-19

Article 1^{er}

Le présent décret règle, en vertu de l'article 138 de la Constitution, des matières visées aux articles 127 et 128 de la Constitution.

Article 2

§ 1^{er}. – Afin de permettre à la Commission communautaire française de réagir à la pandémie de Covid-19, le Collège peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences, notamment dans les domaines suivants :

- l'adaptation des textes légaux relatifs aux délais fixés par la législation de la Commission communautaire française ou adoptés en vertu de celle-ci;
- l'adaptation des textes légaux relatifs aux domaines impactés par la crise et relevant des matières de la compétence de la Commission communautaire française;
- la prise en charge des effets socio-économiques de la pandémie dans le cadre des compétences de la Commission communautaire française et des institutions qui en dépendent;
- les mesures liées à la prévention et la sécurité, y compris les mesures permettant de disposer du personnel nécessaire dans la gestion de la pandémie dans le cadre des compétences de la Commission communautaire française et des institutions qui en dépendent;
- les mesures sanitaires urgentes en relation avec les matières relevant de la Commission communautaire française;
- les mesures relatives à la fonction publique de Commission communautaire française.

§ 2. – Les arrêtés prévus au § 1^{er} peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions dé-

crétales en vigueur, y compris les matières réservées au décret par la Constitution ou la loi spéciale.

§ 3. – Les arrêtés prévus au § 1^{er} peuvent déterminer les sanctions administratives et pénales applicables à leur infraction.

Les sanctions pénales et administratives ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause au moment de l'entrée en vigueur du présent décret.

§ 4. – Les arrêtés visés au § 1^{er} peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient sollicités. Toutefois, si le Collège l'estime nécessaire, il sollicitera lesdits avis en urgence.

L'alinéa précédent ne s'applique pas aux avis de la Section de législation du Conseil d'État, qui devra dans tous les cas être sollicitée, le cas échéant en urgence. Il en va de même pour l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord de la ministre-présidente en charge du Budget, qui devront toujours être sollicités, le cas échéant en urgence.

Article 3

§ 1^{er}. – Les arrêtés visés à l'article 2 doivent être confirmés par décret dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par le présent décret.

À défaut de confirmation dans le délai visé à l'alinéa précédent, ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets.

§ 2. – Les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Collège, dans la mesure où un fondement juridique matériel pré-existe à cet effet.

§ 3. – Les arrêtés visés à l'article 2 sont communiqués à la présidente et au greffier du Parlement avant leur publication au *Moniteur belge*.

Article 4

L'habilitation conférée au Collège par l'article 2 du présent décret est valable deux mois à dater de son entrée en vigueur.

Le délai fixé à l'alinéa 1^{er} est prorogeable une fois pour une durée équivalente.

Article 5

Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Bruxelles, le 12 novembre 2020

Pour le Collège,

La Présidente du Collège de la Commission communautaire française,

Barbara TRACHTE

ANNEXE 1

AVIS N° 68.215/4/AG DU CONSEIL D'ÉTAT DU 9 novembre 2020

Le Conseil d'État, section de législation, saisi par la Ministre-Présidente du Collège de la Commission communautaire française, chargée de la promotion de la santé, des Familles, du Budget et de la Fonction publique, le 30 octobre 2020, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables ⁽¹⁾, sur un avant-projet de décret « visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 », a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« En raison de la situation de crise actuelle liée à la pandémie de Covid-19 et au regard de la nécessité de pouvoir assurer la continuité du service public, je vous remercie de bien vouloir me communiquer votre avis en urgence dans un délai de 5 jours, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ⁽²⁾, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 21 juin 2013 « portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française », l'avant-projet doit faire l'objet d'un test « genre ».

(1) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

(2) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. Ainsi que le confirme l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret à l'examen tend à accorder au Collège des « pouvoirs spéciaux ».

2. Les pouvoirs que l'avant-projet envisage d'attribuer au Collège doivent en effet être qualifiés de « pouvoirs spéciaux » ⁽³⁾.

Comme le Conseil d'État l'a exposé dans un avis n° 25.169/1/8 des 31 mai et 4 juin 1996, une loi de pouvoirs spéciaux se caractérise « par l'attribution, dans un nombre important de domaines, d'un pouvoir réglementaire au Roi qui, dans l'exercice de ce pouvoir, est autorisé à compléter et à modifier des lois et dispose, à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire étendu » ⁽⁴⁾.

Les décrets qui attribuent des pouvoirs spéciaux au Gouvernement trouvent un fondement juridique dans l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles », aux termes duquel « [l]e Gouvernement n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois et décrets portés en vertu celle-ci », lu en combinaison avec l'article 4, 1°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 « relatif aux compétences de

(3) Voir, en ce qui concerne la notion de pouvoirs spéciaux, notamment : M. Uyttendaele, Trente leçons de droit constitutionnel, Limal, Anthemis, 2014, pp. 519 à 523; M. Leroy, « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », A.P.T., 2014, n° 4, pp. 483 à 504; J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck e.a., *Belgisch Publiekrecht*, partie 1, Bruges, die Keure, 2015, pp. 130 à 140; T. Moonen, « *Bijzondere machten als oplossing voor een crisis: of zelf in een midlifecrisis ?* », in E. Vandenbossche (éd.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, pp. 177 à 213.

(4) Avis n° 25.169/1/8 donné les 31 mai et 4 juin 1996 sur un avant-projet devenu la loi du 26 juillet 1996 « portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 49-607/1, p. 56, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25169>. Dans le même sens : avis n° 31.834/4 donné le 19 juin 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 10 août 2001 « relative à Belgacom » (actuellement « loi relative à Proximus I »), *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 50-1317/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/31834>; avis n° 38.291/1 donné le 5 avril 2005 sur un avant-projet de loi « introduisant un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des plafonds et seuils de revenus ainsi que des allocations sociales », *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 51-1948/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/38291>, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 51-1948/001; avis n° 47.062/1V donné le 18 août 2009 sur un avant-projet devenu la loi du 16 octobre 2009 « accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe », *Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52-2156/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47062>.

la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française » et du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 portant le même intitulé, aux termes duquel, « [d]ans les matières visées à l'article 3 : 1° [...] la Commission [communautaire française] [a] les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté française ».

Comme le Conseil d'État l'a indiqué dans un avis n° 25.167/1 du 31 mai 1996, pour être compatibles avec l'article 105 de la Constitution, les pouvoirs spéciaux doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- « 1° il faut que se présentent certaines circonstances de fait, qualifiées généralement de circonstances exceptionnelles ou de circonstances de crise et qui déterminent les limites de la période pendant laquelle des pouvoirs spéciaux peuvent être attribués;
- 2° les pouvoirs spéciaux ne peuvent être attribués que pour une période limitée;
- 3° les pouvoirs attribués au Roi doivent être définis avec précision, tant en ce qui concerne les buts et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières où des mesures peuvent être prises et leur portée;
- 4° lors de l'attribution des pouvoirs spéciaux, le législateur doit respecter tant les normes supranationales et internationales que les règles constitutionnelles de répartition de compétences » ⁽⁵⁾.

Ces considérations valent, *mutatis mutandis*, pour les pouvoirs spéciaux accordés au Collège de la Commission communautaire française sur la base de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 (lu en combinaison avec l'article 4, 1°, des décrets précités des 3 et 4 avril 2014), qui correspond à l'article 105 de la Constitution.

3.1. Il apparaît au Conseil d'État que l'avant-projet à l'examen satisfait aux conditions fixées, compte tenu, toutefois, de ce qui est exposé ci-après.

3.2. Tout d'abord, il ne fait aucun doute que la situation créée par la pandémie de coronavirus doit être qualifiée de situation de crise.

3.3. Il ressort de l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet que des pouvoirs spéciaux sont accordés au Collège pour une période de deux mois, qui, en vertu de

(5) Avis n° 25.167/1 donné le 31 mai 1996 sur un avant-projet devenu la loi du 26 juillet 1996 « relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité », *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 49-609/1, p. 43, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25167>.

l'alinéa 2 de la même disposition, ne peut être prolongée qu'une seule fois pour une période équivalente ⁽⁶⁾.

3.4. Contrairement au décret du 23 mars 2020 « accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de Covid-19 » et plus particulièrement à son article 2, § 1^{er}, l'avant-projet examiné ne comprend pas d'énumération des mesures que le Collège peut prendre dans le cadre de la mise en oeuvre des pouvoirs spéciaux qui lui sont octroyés, alors pourtant que le commentaire de son article 2, § 1^{er}, énonce six catégories de ces mesures pouvant être prises par le Collège, qui correspondent exactement à l'énumération figurant à l'article 2, § 1^{er}, du décret du 23 mars 2020.

L'avant-projet doit être complété sur ce point, en veillant au respect de l'exigence de précision précitée et de celle d'exhaustivité, tant en ce qui concerne les buts et les objectifs qu'en ce qui concerne les matières dans lesquelles des mesures peuvent être prises et leur portée. L'auteur de l'avant-projet peut à cet égard s'inspirer de l'énumération figurant à la fois à l'article 2, § 1^{er}, du décret du 23 mars 2020 et dans le commentaire de l'article 2, § 1^{er}, de l'avant-projet à l'examen.

Compte tenu de cette exigence de précision et d'exhaustivité, il ne se conçoit toutefois pas que l'énumération des mesures que peut prendre le Collège soit précédée de l'adverbe « notamment ».

Si, pour justifier sa démarche tendant à ne plus énumérer dans le dispositif une liste des mesures que le Collège peut prendre dans le cadre de la mise en oeuvre des pouvoirs spéciaux qui lui sont octroyés, l'auteur de l'avant-projet avance le fait que cette liste serait trop restrictive, il lui appartient non pas de l'omettre mais au contraire de la compléter.

4.1. Dans le cadre de l'attribution de pouvoirs spéciaux, le législateur ne peut habiliter le Collège à méconnaître les règles répartitrices de compétences. Lors de l'attribution ou de l'exercice de ces pouvoirs, il ne peut pas non plus être dérogé à des principes ou à des dispositions qui, dans la hiérarchie des normes juridiques, occupent une position supérieure au décret.

4.2. Si l'avant-projet ne contient en lui-même aucune disposition qui restreint une liberté publique, il ne saurait être exclu que certains des arrêtés de pouvoirs spéciaux qu'il envisage d'habiliter le Collège à adopter aient pareille portée.

Ce sera au moment de la préparation et de l'adoption de ces arrêtés qu'il conviendra d'examiner si, compte tenu de leur portée et des justifications éven-

(6) Sur ce dernier point, il est renvoyé à l'observation particulière formulée sous l'article 4, alinéa 2.

tuellement avancées, ces restrictions sont admissibles au regard des règles supérieures garantissant les libertés publiques.

4.3. Les pouvoirs spéciaux accordés au Collège peuvent être interprétés conformément aux règles répartitrices de compétences et les mesures envisagées peuvent être adoptées dans la mesure où elles tiennent compte des compétences de l'autorité fédérale et des autres entités fédérées.

Cet aspect ne pourra s'apprécier de manière concluante qu'à l'occasion de l'examen, par la section de législation du Conseil d'État, des projets d'arrêté pris en exécution du décret en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Dispositif

Article 2

1. La question se pose de savoir si l'habilitation énoncée au paragraphe 2, permettant au Collège d'« abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions décrétales en vigueur », vaut aussi dans les matières réservées au législateur par la Constitution.

Si telle est l'intention, il est recommandé de compléter le paragraphe 2 par les mots « , même dans les matières qui sont expressément réservées au décret par la Constitution » (7).

2.1. Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, permet aux arrêtés de pouvoirs spéciaux de « déterminer les sanctions administratives et pénales applicables à leur infraction » mais, en vertu de l'alinéa 2 de la même disposition, « [l]es sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause au moment de l'entrée en vigueur du présent décret ».

2.2. Il n'apparaît pas clairement pourquoi cette restriction se rapportant aux sanctions existantes ne vaut que pour les sanctions pénales et non pour les sanctions administratives. Cette différence doit pouvoir être justifiée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Il est recommandé de faire figurer cette justification dans le commentaire de l'article.

(7) Comp. avec l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, *in fine*, de la loi du 27 mars 2020 1 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (I) » et l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, *in fine*, de la loi du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II) ».

2.3. En vertu de l'alinéa 2 du paragraphe 3, les sanctions pénales qui peuvent être déterminées par les arrêtés pris en exécution de l'avant-projet de décret « ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause au moment de l'entrée en vigueur du présent décret ».

Pareille disposition peut avoir un sens pour les législations modifiées ou remplacées dès lors qu'il est alors possible d'avoir à l'égard des arrêtés de pouvoirs spéciaux concernés des points de référence figurant dans ces législations. Tel n'est toutefois pas le cas pour les législations complétées puisque les arrêtés de pouvoirs spéciaux entrant dans ce cas de figure peuvent, sur le plan de la légistique, former des textes autonomes par rapport à toute autre législation et que, même si, toujours sur le plan de la légistique, elles complètent des textes existants, elles pourraient avoir un objet tellement différent de celui réglé par ces derniers que ces points de référence en deviendraient totalement artificiels. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de rencontrer cette difficulté (8). Il pourrait le faire en y prévoyant un dispositif réglant les sanctions pouvant être prévues pour les nouveaux manquements sans lien avec un dispositif répressif existant.

3. En vertu de l'article 2, § 4, alinéa 1^{er}, première phrase, les arrêtés de pouvoirs spéciaux

« peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient sollicités ».

Le délégué de la Ministre-Présidente a confirmé, dans les termes suivants, que cette disposition ne pouvait avoir pour effet qu'il n'y aurait pas lieu de respecter les obligations de consultation ou les autres dispositifs prescrivant des formalités préalables trouvant leur fondement dans des normes supra-décrétales (9) :

« si la demande d'avis est prescrite par une norme supérieure au décret de pouvoirs spéciaux (par exemple une norme européenne), il ne sera pas possible d'y déroger ».

Cette précision gagnerait à figurer dans le commentaire de l'article. Il serait en outre indiqué d'adapter la

(8) Dans un sens analogue, voir l'avis n° 67.142/AG donné le 25 mars 2020 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (I) » et la loi du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1104/2, pp. 19 et 20, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142.pdf>, observation n° 23).

(9) Il pourrait s'agir de formalités prescrites par exemple par les règles de répartition des compétences ou par le droit de l'Union européenne.

disposition en projet en y écrivant « sans que les avis requis par un décret ou par un arrêté soient sollicités » en manière telle que ne sont ainsi clairement pas visées les formalités prescrites par le législateur fédéral. Si, comme on peut le supposer, l'intention consiste à dispenser le Collège de l'obligation non seulement de solliciter les « avis » requis mais aussi d'accomplir toute autre formalité préalable à caractère obligatoire, le texte proposé ci-avant sera adapté en ce sens ⁽¹⁰⁾.

4. L'article 2, § 4, alinéa 2, première phrase, est libellé comme suit :

« L'alinéa 1^{er} ne s'applique pas aux avis de la [s]ection de législation du Conseil d'État, qui devra dans tous les cas être sollicitée, le cas échéant en urgence ».

Interpellé au sujet de cette disposition, le délégué de la Ministre-Présidente a répondu ce qui suit :

« en ce qui concerne l'avis du [Conseil d'État] : en exprimant qu'il doit « toujours » être recueilli, la volonté n'est pas de priver le Collège de la faculté prévue à l'article 3 [des lois coordonnées « sur le Conseil d'État »] (éluder la demande d'avis si le projet est à ce point urgent) mais le but est d'inciter de manière générale à ce que l'avis du [Conseil d'État] soit recueilli ».

Dès lors qu'il résulte de cette explication qu'il n'est pas envisagé de déroger à la manière dont est réglementée la procédure d'avis devant le Conseil d'État, la première phrase de l'article 2, § 4, alinéa 2, doit être omise ⁽¹¹⁾ et la seconde phrase adaptée sur le plan rédactionnel pour tenir compte de l'alinéa 1^{er} auquel il fera suite.

Article 3

Aux termes du paragraphe 2,

« [l]es dispositions confirmées ⁽¹²⁾ pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Collège, dans la mesure où un fondement juridique matériel pré-existe à cet effet »

La portée du verbe « pré-existe » dans ce contexte n'apparaît pas clairement. La question se pose plus particulièrement de savoir si le fondement juridique matériel dont il est question dans cette disposition doit exister préalablement à l'entrée en vigueur du décret en projet, préalablement à l'entrée en vigueur de l'arrêté de pouvoirs spéciaux concerné, préalablement à la confirmation de celui-ci ou préalablement à l'entrée en vigueur du nouvel arrêté ordinaire du Collège qui serait adopté en application de la disposition à l'examen.

Il paraît préférable d'omettre du texte l'exigence d'un fondement juridique préalable dès lors qu'il n'existe aucun obstacle constitutionnel à ce faire. Il paraît donc indiqué de remplacer le verbe « pré-existe » par le verbe « existe ».

Article 4

L'éventuelle prolongation de la durée des pouvoirs spéciaux octroyés au Collège ne pouvant être décidée que par le législateur décréteur lui-même, le second alinéa de l'article 4 est superflu et doit être omis.

(10) Il va sans dire que, si des dispositions fédérales prévoient l'accomplissement de formalités et que les matières traitées par ces dispositions relèvent dorénavant des compétences de la Commission communautaire française et, par hypothèse, n'ont pas encore fait l'objet de décrets destinés à les remplacer, à les compléter ou à les modifier, la référence ici faite au « décret » devra également être considérée comme visant ce type de loi.

(11) Il résulte également de la suggestion formulée au dernier alinéa de l'observation n° 2, ci-avant, que l'article 2, § 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet ne sera pas susceptible de s'appliquer aux conditions dans lesquelles les lois coordonnées « sur le Conseil d'État » régissent la saisine de la section de législation.

(12) Il est ici fait référence à l'alinéa 1^{er} de l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet, aux termes duquel « [l]es arrêtés visés à l'artic[e] 2 doivent être confirmés par décret dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par le présent décret ». Selon l'alinéa 2 de l'article 3, § 1^{er}, « [à] défaut de confirmation dans le délai visé à l'alinéa précédent, ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets ».

La chambre était composée de

Messieurs	J. JAUMOTTE,	président du Conseil d'État,
	M. VAN DAMME, J. BAERT, P. VANDERNOOT,	
Madame	M. BAGUET	présidents de chambre,
Monsieur	W. VAN VAERENBERGH	
Madame	C. BAMPS,	
Messieurs	L. CAMBIER J. VAN NIEUWENHOVE B. BLERO, W. PAS, K. MUYLLE, P. RONVAUX,	
Madame	C. HOREVOETS,	Conseillers d'État,
Messieurs	J. VELAERS, S. VAN DROOGHENBROECK, C. BEHRENDT, J. PUT,	Assesseurs,
	G. DELANNAY,	greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Yves CHAUFFOUREAUX et Dries VAN EECKHOUTTE, premiers auditeurs.

Le Greffier,

G. DELANNAY

Le Président,

J. JAUMOTTE

ANNEXE 2

AVANT-PROJET DE DÉCRET

**accordant des pouvoirs spéciaux
au Collège de la Commission communautaire française
dans le cadre de la pandémie de Covid-19**

Le Collège de la Commission communautaire française,

sur la proposition de la Présidente du Collège qui a la coordination de la politique du Collège dans ses attributions,

Après délibération,

ARRÊTE :

La Présidente du Collège qui a la coordination de la politique du Collège dans ses attributions est chargée de présenter à l'Assemblée de la Commission communautaire française le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1^{er}

Le présent décret règle, en vertu de l'article 138 de la Constitution, des matières visées aux articles 127 et 128 de la Constitution.

Article 2

§ 1^{er}. – Afin de permettre à la Commission communautaire française de réagir à la deuxième vague de la pandémie de Covid-19, le Collège peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences.

§ 2. – Les arrêtés prévus au § 1^{er} peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions décrétales en vigueur.

§ 3. – Les arrêtés prévus au § 1^{er} peuvent déterminer les sanctions administratives et pénales applicables à leur infraction.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en

cause au moment de l'entrée en vigueur du présent décret.

§ 4. – Les arrêtés visés au § 1^{er} peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient sollicités. Toutefois, si le Collège l'estime nécessaire, il sollicitera lesdits avis en urgence.

L'alinéa précédent ne s'applique pas aux avis de la Section de législation du Conseil d'État, qui devra dans tous les cas être sollicitée, le cas échéant en urgence. Il en va de même pour l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord de la ministre-présidente en charge du Budget, qui devront toujours être sollicités, le cas échéant en urgence.

Article 3

§ 1^{er}. – Les arrêtés visés à l'article 2 doivent être confirmés par décret dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par le présent décret.

À défaut de confirmation dans le délai visé à l'alinéa précédent, ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets.

§ 2. – Les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Collège, dans la mesure où un fondement juridique matériel pré-existe à cet effet.

§ 3. – Les arrêtés visés à l'article 2 sont communiqués à la Présidente et au greffier du Parlement avant leur publication au *Moniteur belge*.

Article 4

L'habilitation conférée au Collège par l'article 2 du présent décret est valable deux mois à dater de son entrée en vigueur.

Le délai fixé à l'alinéa 1^{er} est prorogeable une fois pour une durée équivalente.

Article 5

Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Bruxelles, le

Pour le Collège,

La Présidente du Collège de la Commission communautaire française,

Barbara TRACHTE

